



Justiitsministeerium
info@just.ee

Teie 24.06.2024 nr 8-3/5025-1,
JUM/24-0682/-1K
Meie 17.09.2024 nr 1.1-11/2961-2

Korrakaitseaduse muutmise seaduse väljatöötamiskavatsus

Austatud justiits- ja digiminister

Rahandusministeerium kooskõlastab korrakaitseaduse muutmise seaduse väljatöötamiskavatsuse (edaspidi *VTK*) järgmiste märkustega.

- 1) Vastame esiteks *VTK*-s esitatud küsimustele (lk 77), mille osas on Rahandusministeeriumi valitsemisalal puutumus.

- 1.1. Millised korrakaitseorganid kohaldavad riikliku järelevalve läbiviimise käigus viibimiskeeldu? Kui tihti nad viibimiskeeldu kohaldavad ning kas nad tajuvad samuti vajadust viibimiskeelu kohaldamise aega pikendada?

Maksu- ja Tolliamet (edaspidi *MTA*) kui korrakaitseorgan peab lähtuma eriseadustest, mis annavad pädevuse korrakaitseaduses (edaspidi *KorS*) sätestatud erimeetmete kohaldamiseks. Riiklikku järelevalvet teostatakse eelkõige alkoholiseaduse, autoveoseaduse, liiklusseaduse, narkootiliste ja psühhotroopsete ainete ning nende lähteainete seaduse, tolliseaduse, tubakaseaduse, vedelkütuse seaduse ja vedelkütuse erimärgistamise seaduse alusel. Viibimiskeelu kohaldamist lubab tolliseadus, vedelkütuse seadus ja tubakaseadus – seega on *MTA* ametnikel väga piiratud võimalused viibimiskeelu kohaldamiseks. Praktikas tuleb viibimiskeeldu rakendada eelkõige tubakaseaduse alusel müügikoha kontrollimise käigus, tagamaks kontrolli sujuv läbiviimine (näide: sel ajal ei pruugi olla otstarbekas lubada kliente müügisaali). Kuivõrd viibimiskeelu kohaldamine leiab aset pigem erandlikel juhtudel – tavaliselt on need olnud lühiajalised ja ilma vahetu sunni kasutamiseteta –, siis statistika puudub. Praegune 12 tundi on olnud piisav meede *MTA*-le, kuid samas võib praktikas tulla ette asjaolusid, kus on vajalik pikema perioodi kohaldamine. Näiteks kui kaup ei ole võimalik koheselt üle lugeda ja fikseerida, siis võiks ühe meetmena ette näha viibimiskeelu kohaldamise,

tagamaks sündmuskoha puutumatus. Teatud juhtudel saab MTA võtta kauba tollijärelevalve alla, kuid mitte alati. Seega toetame viibimiskeelu pikendamise võimalust, kuid eeskätt on küsimus alkoholiseaduse täiendamises kõnealuse meetmega tubakaseaduse eeskujul – muuhulgas põhjusel, et menetlustoimingute käigus oleks võimalik hoida eemal asjasse mittepuutuvaid isikuid, kes häirivad menetlustoimingu läbiviimist või kujutavad menetlustoimingu teostavale ametnikule otsest ohtu ning nõuda selliste isikute kohest lahkumist vastavalt KorS § 44 lg 1 p 1 või p 6.

1.2. Millised on korrakaitseorganite praktilised vajadused kontrolltehingute tegemisel?

Kontrollteingu regulatsiooni kasutamise õigus tubakaseaduse ja alkoholiseaduse alusel jõustus 2018. aastal. 2018.-2023. a on koostatud kokku 268 kontrollteingu läbiviimise otsust, millest kontrollteinguid teostati kokku 164 korral ja rikkumisi avastati 151 korral. Kontrollteingu lisamine tubakaseadusesse ja alkoholiseadusesse järelevalvemeetmena oli mõeldud eelkõige olukordadeks, kus: a) salakaupa pakutakse avalikult internetis müügiks ja sellel tegevusel on ilmselge kaubanduslik kavatsus; b) ainus järelevalveline võimalus eelnimetatud kaubanduse puhul on kontrollteingu tegemine, kuivõrd asjaosaliste tuvastamine muul moel on äärmiselt keeruline, kui mitte võimatu. Neist kriteeriumitest MTA ka lähtub. Siiski näeb MTA, et kohandamiseks seadustega loodud „tööriistakasti“ ameti igapäevatöös kerkivate vajadustega, tuleks kiiremas korras täiendada kontrollteingu regulatsiooni võimalusega kasutada varinime (võimalik et ka muid fiktiivseid kasutajatunnuseid) ja variisikut. Samuti tuleks täpsemalt reguleerida kõnealuse toimingu vormistuslikud küsimused juhtudel, kus ametnik küll suhtleb müüjaga, kuid teingut lõpuni viia ei õnnestu ja isik jääb kindlaks tegemata. Lisaks alkoholiseadusele ja tubakaseadusele oleks vaja sätestada kontrollteingu regulatsioon ka kütuse müüjate osas (vedelkütuse seadus), sest paraku on MTA praktika näidanud, et vähemintensiivsed meetmed ei aita vedelkütuse ebaseadusliku käitlemise probleeme lahendada. Kokkuvõttes pooldame kontrollteingu regulatsiooni ühtlustamist ja selle KorS-i toomist (praegu on see eriseadustes erimoodi sõnastatud).

1.3. Millistel korrakaitseorganitel on riikliku järelevalve teostamisel vaja õigust heli ja pilti salvestava jälgimisseadmestiku kasutamiseks? Millistes olukordades ja millisel eesmärgil see vajalik on?

Toetame pilti ja heli salvestava jälgimisseadmestiku kasutamisega seonduvate küsimustega seaduse tasemel tegelemist ja regulatsiooni kaasajastamist.

Kindlasti kasutaks MTA protokollkirjaliku koostamise asemel salvestamist. Laiemalt on küsimus salvestiste kui tõendite lubatavusest, kusjuures eraldi väärib märkimist salvestiste kui tõend väidetavaid võimuliialdusi käsitlevate distsiplinaarmenetluste läbiviimisel. Ühtlasi juhime tähelepanu, et KorS-s võiks olla reguleeritud salvestiste hoiustamise tähtaeg, kui rikkumist ei tuvastata ja kui rikkumine avastatakse. Kuna tegemist on isikuandmete kaitse teemaga ja võib puudutada ka kolmandaid isikuid, siis peaks olema selge, kas ja millal tuleks salvestised kustutada. Kokkuvõttes teeme ettepaneku tõsta see teema kiiremat korraldamist vajavate teemade juurde, kuna mõned korrakaitseorganid riiklikus

järelevalves vormikaameraid juba laialdaselt kasutavad. Toetame vormikaamerate regulatsiooni kehtestamist KorS-s.

- 1.4. Millistel korrakaitseorganitel on riikliku järelevalve teostamisel vaja mehitamata õhusõidukitele paigaldatud jälgimisseadmestikku kasutada? Millistes olukordades ja millisel eesmärgil see vajalik on?

MTA näeb seondult oma tegevusvaldkonnaga vajadust mehitamata õhusõidukitele paigaldatava jälgimisseadmestiku järele. MTA seadusejärgne ülesanne on salakaubaveo tõkestamine ja välispiiril, eelkõige nn rohelisel piiril oleks jälgimisseadmestikuga varustatud MÕS-ide kasutamine efektiivne järelevalvemeede.

- 1.5. Kui sageli on isikud taotlenud korrakaitseorgani poolt õiguspärase tegevusega tekitatud kahju hüvitamist ja kui sageli need taotlused rahuldatakse?

Kahju hüvitamise nõudeid on esitatud põhiliselt kahju hüvitamiseks, nt on lõhutud isiku vara riikliku järelevalve käigus. Teine põhiline pöördumine on riikliku järelevalve käigus tekkinud kulude hüvitamine. Näiteks suunab MTA salakaubaveo kahtlusega transpordivahendi läbivaatuse tegemiseks tolliasutusse, kus asub sõiduki läbivalgustusseade ja isik esitab avalduse läbivaatusele sõitmiseks kulunud kütuse kompenseerimiseks. Kui ametniku käitumises on esinenud süüline tegevus vara kahjustamisel, siis on kahjunõue hüvitatud; muudel juhtudel – kui kahjunõue ei ole leidnud tõendamist, vaid tegemist on paljasõnalise väitega –, on nõue jäetud rahuldamata. Siinjuures on oluline, et MTA poolt teostatud toimingud on läbi viidud pädevate ametnike poolt oma teenistusülesandeid täites ja seadust järgides; teisalt – kontrollitoimingute teostamise riive ei ole olnud sedavõrd intensiivne, et seda saaks pidada ebaoproportsionaalseks või isiku õigusi liialt intensiivselt riivavaks.

Siiski pooldame, et see teema võiks seaduses olla paremini reguleeritud, sest kehtiv KorS § 83 lg 2 näeb ette ainult vallasasja läbivaatusel hüvitamise, kui seda asja ei ole võimalik tavapäraselt kasutada. Samas muud kuld, mis tekivad seondult vallasasja läbivaatusega, kui rikkumist ei avastata – nende hüvitamine või mittehüvitamine võiks ka olla reguleeritud seaduses (näide: kui isik peab enda sõidukiga sõitma 100 km edasi-tagasi, kas tal on õigus kütusekulu hüvitamiseks?).

Korrakaitseorgani poolt õiguspäraselt tekitatud kahju hüvitamise regulatsiooni tekitamisega seoses tuleb märkida, et VTK-s ei ole seda teemat piisavalt avatud ega näitlikustatud ning ei ole selge, milliseid juhtumeid see võiks hõlmata ja millises olukorras peaks riik hakkama kahjusid hüvitama ja millises ulatuses.

- 1.6. Millistel juhtudel oleks mõistlik korrarikkujalt kahju hüvitamist nõuda?

Korrarikkuja poolt tekitatud kahju hüvitamisega (probleem 16) seoses on tõenäoliselt mõeldud kitsalt korrakaitseorganile kaasnenud kulusid, KorS-i muutmisevajadused on kaardistatud ennekõike politsei vajadustest ja tähelepanekutest lähtudes. Eelnõu koostamisel tuleks täpsustada korrakaitseorgani kulude liike või olemust.

Samas märgime, et kuna osaliselt mõistetakse kulud välja ka süüteomenetluses, siis on raske piiri tuua. Näitena olgu toodud, et kui isik peetakse kinni ebaseadusliku kütuse veol, siis võivad tekkida kulud järgneva menetluse tagamiseks (näide: esineb vajadus kütus maanteel ümber laadida).

1.7. Kas avaliku koha mõiste laiendamine küberruumile on vajalik?

Leiame, et küberruumis aset leidvate rikkumiste tuvastamine ja kogu vastav teematika vajab rohkem seaduses sisustamist. Kuivõrd tänapäeval on väga aktuaalne avalike allikate monitooring ja analüüs (OSINT), kus ametnikud ise loovad kontosid ja vaatavad, mis toimub suhtlusportaalides või kasutavad automaatseid otsingumootoreid õigusrikkumiste avastamiseks, siis oleks hea, kui selline tegevus riiklikus järelevalves oleks reguleeritud. Paraku praegu selline regulatsioon puudub, mistõttu ametiasutused toimetavad nn hallis tsoonis, kus on väga raske piiritleda, mis on lubatud ja mis mitte. Toetame selle teema püstitamist ja avaliku koha mõiste laiendamist. MTA huvi on seotud veebi kaudu turustatavate illegaalsete toodete turustamise tõkestamise vajadusega.

- 2) Kui muudetakse KorS § 30 lõiget 3 (probleem 7), hõlmates sellega lisaks dokumentidele ka muus vormis talletatud andmeid (nt videosalvestised), siis võiks muuta vastavalt ka Vabariigi Valitsuse seaduse § 75² lg 1 punktis 1 sätestatud (kehtiva sõnastuse kohaselt on haldusjärelevalve teostajal õigus nõuda järelevalvatavalt seletusi ja dokumentide esitamist).
- 3) VTK-s tuuakse välja, et riigile võivad kaasneda kulud näiteks töökoormuse suurenemisega, koolitusega, arendusele mõeldud kulud (sh püsikulud), kuid samas tuuakse ka välja, et eelnõu peaks vähendama teatud tööle kuluvat ressursi. Saame aru, et tekkivaid kulusid on keeruline hinnata eelnõu koostamise varases faasis, kui siiski palume välja tuua täpsemalt kulude-tulude analüüsi ühes peatükis kokkuvõtvalt ja ning planeerida tekkivatele kuludele katteallikas.
- 4) VTK ei kajasta KorS-i analüüsis sisaldunud ettepanekut (lk 6): „Täpsustada, et isiku õigus saada korrakaitseorganilt abi ei hõlma õigust nõuda riikliku järelevalve menetluse algatamist ega õigust nõuda konkreetse riikliku järelevalve meetme kohaldamist, kui korrakaitseorganil on nende küsimuste otsustamiseks kaalutlusruum.“
- 5) VTK ei kajasta KorS-i analüüsis sisaldunud ettepanekut (lk 24), mis võiks olla õigusselguse ja kaebeõiguse kasutamise seisukohast tervitatav: „Kaaluda vajadust täpsustada KorS-i riikliku järelevalve meetmete õiguslikku olemust.“ (haldustoimingute eristamine haldusaktidest).
- 6) Täiendavalt palume tervikuna vaadata KorS-s üle hoiule võetud vallasasja müümise või hävitamise alused, kuivõrd meie hinnangul on KorS § 53 ebaõnnestunult sõnastatud – küll aga on üha enam olukordi, kus väärteomenetlust ei peeta otstarbekaks alustada, kuid keelatud kaup, näiteks e-sigaretid, tuleks hävitada. Seejuures võiks olla selge alus hävitamiseks mittenõuetekohast kaupa, mida ei ole võimalik valdajale/omanikule tagastada ja teine olukord, kui omanikku ei ole tuvastatud (ja väärteomenetlust ei ole alustatud). Samuti juhime tähelepanu lõike 1

punktis 4 sätestatud tähtajale üks aasta, mis mittenõuetekohast kaupa puudutavas on selgelt liiga pikk. Ühtlasi palume kaaluda, kas § 53 lg 7 on vajalik, kui otsus asja hävitamise või riigi omandisse pööramisele suunamise kohta toimetatakse isikule nagunii kätte (§ 53 lg 6) ja enne lõplikke sammude astumist oodatakse ära vaide esitamise tähtaeg – miks on vaja pärastpoole saata isikule veel üks teade?

- 7) Viimastel aastatel on marulise tehnoloogilise arengu tingimustes esile kerkinud küsimus isikuandmete töötlemise ulatusest ohu ennetamise faasis. Massisikuandmete töötlemine riikliku järelevalve paremaks sihistamiseks on mõisteta soov, ent vajab isikuandmete kaitse aspektist kehtiva õigusega võrreldes oluliselt selgemat regulatsiooni. Mõned algatused selleks on juba tehtud ja debatt ühiskonnas ka tõusetunud (vt nt <https://www.err.ee/1609358409/maksuamet-tahaks-pankadelt-infot-ettevotete-kontolt-labi-kainud-raha-kohta>). Tegemist on olulise teemaga, mis vajab selget ja läbimõeldud regulatsiooni.

Kuna tegemist on teemaga, mis puudutab pea kõiki erikorrakaitseorganeid, tasub kaaluda ka ühtse (keskse) regulatsiooni loomist KorS-i. Keskse regulatsiooni loomine aitaks tagada nii erikorrakaitseorgani tegevuse prognoositavuse ja läbipaistvuse kui ka ühtse praktika. Keskse regulatsiooni puudumise tõttu killustus praktika nt kontrollitehingute puhul – probleem, mille lahendamise vajadust VTK-s jaatatakse.

Vajadusele luua selgem ja võimalusel ühtne regulatsioon on viidatud ka õiguskirjanduses (vt nt M.Mikiver, N.Siitam: „Massisikuandmete sõelumine kui haldusmenetluse ettevalmistus: õppetunnid Euroopa Kohtu otsusest asjas C-175/20“; Juridica 7/2023). Palume viidatud teemaga eelnõu väljatöötamisel arvestada.

- 8) Ohu ennetamise temaatika ei piirdu vaid isikuandmete töötlemise dimensiooniga. KorS-i väljatöötamisel märgiti, et inspeksiooniline riiklik järelevalve (KorS-i rakendamise käigus nimetati see ohu ennetamiseks) peaks olema piiratum võrreldes konkreetse ohukahtluse või ohu korral teostatava järelevalvega (vt KorS-i eelnõu seletuskirja, nt lk 48). Tegemist on põhimõttelise küsimusega isiku põhiõigustesse ja -vabadustesse sekkumise lävendist ja ulatusest olukorras, kus puudub igasugune kahtlus korrarikkumisest. Ka peeti toona põhjendatuks, et inspeksioonilise järelevalve käigus kohaldatavad meetmed tuleks ette näha pigem igas eriseaduses. Kehtiv õigus ei näe ette ohu ennetamise meetmeid igas eriseaduses reguleerituna, vaid keskse regulatsioonina KorS-is. Samas ei nähtu korrakaitseaduse rakendamise seaduse seletuskirjast kontseptuaalset analüüsi ohu ennetamise kohta tervikuna. Kehtiv KorS sätestab ohu ennetamise peamise erisusena ohuprognoosi koostamise vajaduse. Olulisi põhimõttelisi erinevusi riikliku järelevalve erimeetmete kohaldamise osas seadus siiski ette ei näe.

VTK-s ei ole ohu ennetamise temaatikat käsitletud, millest saab järeldada, et ületamatuid probleeme praktikas tekkinud ei ole. Palume siiski Justiitsministeeriumil kaaluda võimalust analüüsida ohu ennetamise kontseptsiooni tervikuna ja vajadusel adresseerida teemat vähemalt koostatava eelnõu seletuskirjas.

Kokkuvõtvalt palume kaasata MTA eelnõu ettevalmistamisse, eriti probleemides 3 (kontrolltehing), 5 (vormikaamerad) ja 17 (küberruum), kus on tuleb analüüsida igakülgsest kõiki riikliku järelevalve teostamist käsitlevaid valdkondlikke seaduseid ja teha neis samaaegselt vajalikud muudatused.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Jürgen Ligi
rahandusminister

Eve-Ly Kübard 5885 1341
eve-ly.kybard@fin.ee

Mihhail Antonov 5885 1448
mihhail.antonov@fin.ee

Marju Saar 5885 1438
marju.saar@fin.ee

Mirjam Rannula 5646 7227
mirjam.rannula@fin.ee

Agnes Peterson 5885 1301
Agnes.Peterson@fin.ee